



► Evaluación Final Independiente del Proyecto LAZOS Colombia

Brindar a las personas migrantes y refugiadas
de Venezuela acceso a trabajos decentes en
los países de acogida de América Latina y el
Caribe



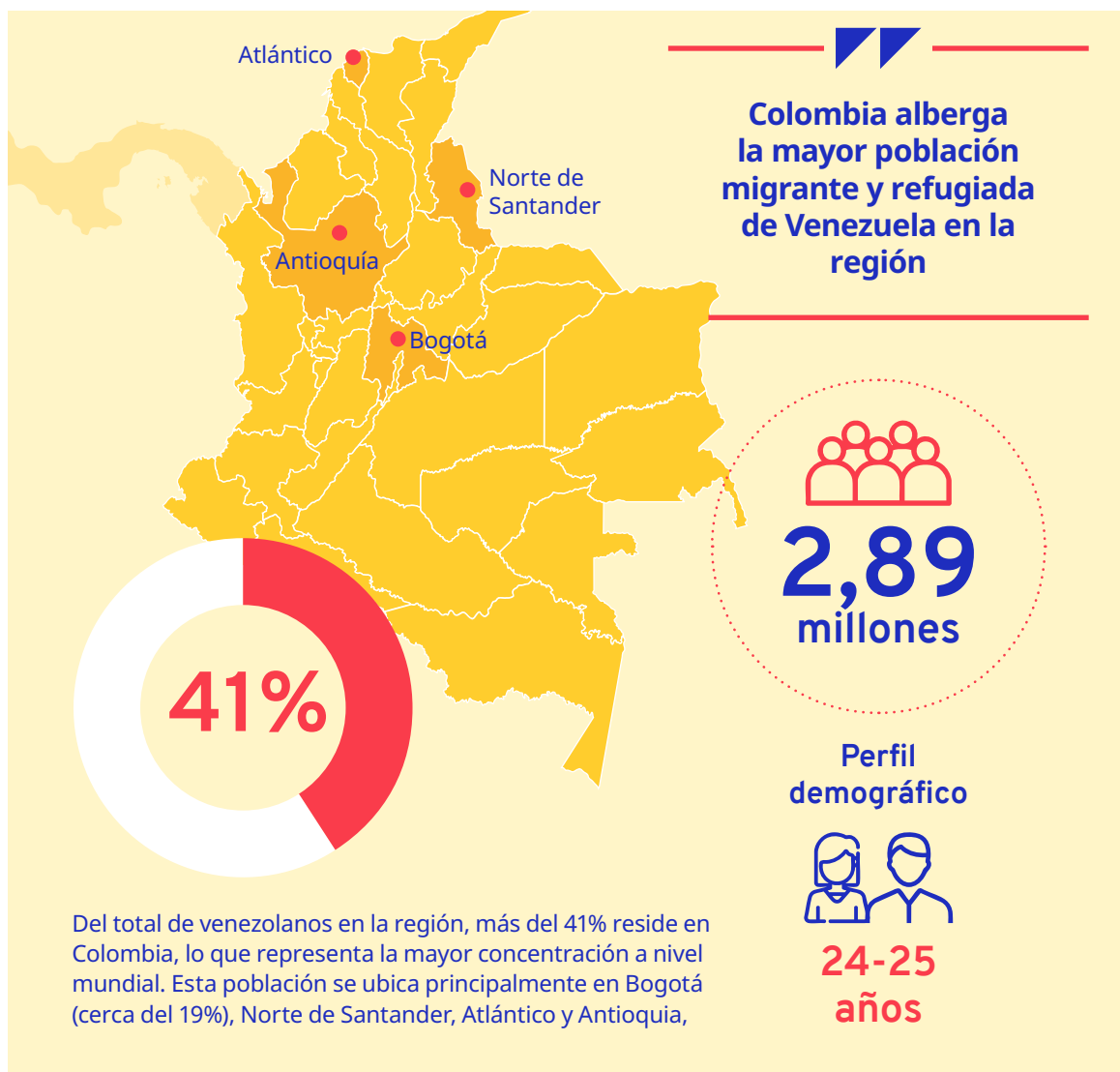


► Agradecimientos

Las consultoras agradecen profundamente a todas las personas e instituciones que contribuyeron al desarrollo del proceso de evaluación final externa del Proyecto LAZOS en el que se enmarca este estudio de caso, ya sea proporcionando insumos esenciales, compartiendo su experiencia o facilitando el acceso a información relevante. Se reconoce especialmente la colaboración del Equipo de Proyecto LAZOS, en particular a su Coordinadora y Responsables Nacionales, así como a los equipos técnicos de la OIT y al apoyo institucional de ASDI. Por último, se resalta la orientación y el acompañamiento profesional de Cybele Burga, Oficial Regional de Evaluación, cuyo aporte fue fundamental para un desarrollo riguroso y participativo de este proceso.

► Índice

1. Introducción	3
Objetivo general del estudio de caso Colombia	4
Objetivos específicos	4
2. Pertinencia de proyecto en el contexto colombiano	5
Características del mercado laboral colombiano: informalidad, segmentación y precarización	5
Barreras de género	6
Discriminación y xenofobia en el mercado laboral	6
Panorama de políticas y programas relevantes	7
Rol de actores clave	7
3. Resultados y contribución por nivel en Argentina	10
3.1. Nivel Macro	10
3.2. Nivel Meso	10
3.3. Nivel Micro	11
4. Factores incidentes en el logro de los resultados	12
5. Ruta crítica de Lazos en Colombia	13
6. Sostenibilidad y escalabilidad	15



► 1. Introducción

Colombia alberga la mayor población migrante y refugiada de Venezuela en la región, con alrededor de 2,89 millones de personas, y se ha convertido en un escenario propicio para el diseño y desarrollo de políticas de regularización e integración socioeconómica¹. El Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (ETPV), implementado en 2021, permitió regularizar a más de 2,3 millones de personas y representó un punto de inflexión en el acceso a derechos básicos. No obstante, tras el cierre de los plazos para optar al Permiso por Protección Temporal (PPT), las nuevas llegadas enfrentan un escenario de mayor incertidumbre y vías más restringidas de regularización, pese a la existencia de mecanismos residuales como el PEP Tutor y visados especiales.

En este contexto, la integración al mercado laboral formal sigue siendo uno de los principales desafíos. La mayoría de las personas venezolanas se inserta en segmentos informales, con escasa cobertura de protección social y alta exposición a prácticas de discriminación y segmentación ocupacional. Las mujeres migrantes enfrentan tasas de ocupación más bajas, una fuerte concentración en sectores feminizados y de baja remuneración, mayores obstáculos para la validación de títulos y barreras específicas para acceder a servicios de protección frente a la violencia basada en género, lo que configura trayectorias de integración más precarias y fragmentadas².

El Proyecto LAZOS se implementó en Colombia con el objetivo de aprovechar la ventana que abrió el ETPV y fortalecer el ecosistema de formación, orientación e intermediación laboral para la población

1 R4V América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región -- Noviembre 2024 | R4V

2 <https://www.ilo.org/es/publications/mujeres-refugiadas-y-migrantes-de-venezuela-en-colombia-informe>

refugiada y migrante, con énfasis en las mujeres. Para ello, se fortalecieron las capacidades de funcionarios de la red del Servicio Público de Empleo, incluyendo a más de 50 orientadores laborales de la APE SENA, se formaron en contratación equitativa a cerca de 94 prestadores del SPE, se llevó a cabo el desarrollo de herramientas metodológicas, la mejora de la rúbrica de enfoque migrante en el SENA y el rediseño de la plataforma del SPE con enfoque diferencial. Asimismo, impulsó la iniciativa “C Reconoce tu talento” que buscó posicionar el servicio de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales entre empleadores, se trabajó en la conexión de los servicios de ECCL del SENA con los de orientación laboral de la APE, se avanzó en el reconocimiento mutuo de la certificación de competencias (estrategia binacional SENA SECAP y pasaporte de habilidades) y se desarrolló un piloto de inclusión laboral y protección social en casas refugio de Medellín dirigido a mujeres nacionales y migrantes sobrevivientes de violencia de género, complementado por acciones a nivel macro como la “Certificación de Mujeres 2023 y 2024”, con las cuales se logró llegar a más de 1400 mujeres.



En este marco, el estudio de caso sobre Colombia busca ofrecer un acercamiento analítico a la ruta crítica de LAZOS en el país, examinando cómo sus intervenciones contribuyeron a transformar servicios e instituciones clave y qué condiciones son necesarias para que estos cambios se traduzcan en empleo decente y mayor protección para las mujeres refugiadas y migrantes.

Objetivo general del estudio de caso de Colombia

Analizar en profundidad la ruta crítica del Proyecto LAZOS en Colombia, identificando de qué manera las intervenciones orientadas al fortalecimiento del SENA, del Servicio Público de Empleo y de los pilotos de inclusión laboral y protección social han contribuido a mejorar las condiciones de empleabilidad e inclusión socioeconómica de personas refugiadas y migrantes venezolanas (en particular mujeres), así como los principales desafíos y requisitos para la sostenibilidad y escalamiento de los resultados alcanzados.

Objetivos específicos



Reconstruir la ruta de intervención de LAZOS en Colombia, destacando los hitos clave, decisiones estratégicas y articulaciones interinstitucionales entre SENA, SPE, otras entidades públicas y actores sociales, en el marco del ETPV y de las políticas nacionales de empleo e integración.



Profundizar en los resultados observados en cada nivel de intervención (macro, meso y micro), documentando cambios en los marcos de política, las capacidades institucionales, las prácticas de atención y las trayectorias de integración sociolaboral de la población migrante, con enfoque de género e interseccionalidad.



Identificar los principales cuellos de botella, riesgos y supuestos no cumplidos que han limitado el alcance o la velocidad de los cambios, incluyendo factores contextuales (económicos, políticos, sociales) y restricciones institucionales (recursos, gobernanza, coordinación).



Extraer condiciones habilitantes para la consolidación e institucionalización de modelos locales de inclusión laboral de personas migrantes, así como para su eventual replicación o ampliación en otros territorios y programas del país.

► 2. Pertinencia del proyecto en el contexto colombiano

Del total de venezolanos en la región (cerca de 7,9 millones), más del 41% reside en Colombia, lo que representa la mayor concentración a nivel mundial³. Esta población se ubica principalmente en Bogotá (cerca del 19%), Norte de Santander, Atlántico y Antioquia, con presencia significativa en otras grandes ciudades y zonas fronterizas. El perfil demográfico muestra una población predominantemente en edad laboral (25-45 años), con una participación equilibrada de hombres y mujeres y niveles educativos diversos, aunque con una proporción significativa de personas con formación técnica y profesional⁴.

Colombia fue pionera en la región al implementar en 2021 el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), mediante el Decreto 216 de 2021, una política de regularización de largo plazo que permite a la población venezolana acceder a documentación temporal e incluso a acceder a visado de residencia, facilitando el ejercicio de derechos y el acceso a servicios públicos por un período de hasta diez años (vigente hasta el 30 de mayo de 2031)⁵. El ETPV se compone de dos elementos principales:



Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV): proceso de inscripción y caracterización de la población beneficiaria.



Permiso por Protección Temporal (PPT): documento de identificación que habilita el acceso al trabajo formal, afiliación a la salud (EPS), sistema pensional, educación, movilidad dentro del territorio y progresivamente al sector financiero.

Hasta septiembre de 2024, más de 2,3 millones de personas venezolanas habían obtenido el PPT, mientras que alrededor de 340.000 se encontraban aún en proceso de regularización y más de 457.000 permanecían en situación migratoria irregular. Este avance convirtió al ETPV en un hito regional, siendo reconocido internacionalmente como modelo de política de protección temporal y camino a la regularización ordinaria⁶.

Si bien el ETPV marcó un punto de inflexión, su cierre a nuevos registros (mayo de 2022) ha generado desafíos para las personas que han llegado con posterioridad a esa fecha, quienes enfrentan opciones de regularización más limitadas. En 2024, el gobierno colombiano adoptó nuevas medidas complementarias, como el Decreto 1209 de 2024, que crea el Permiso Especial de Permanencia (PEP) para representantes legales y custodios de niños, niñas y adolescentes con permiso de protección temporal, buscando extender la cobertura a núcleos familiares⁷.

Estas medidas reflejan una respuesta adaptativa ante la continuidad de los flujos migratorios, aunque persiste la tensión entre la apertura de vías regulares y las presiones fiscales e institucionales derivadas de la magnitud del fenómeno. El contexto reciente muestra también una menor previsibilidad respecto al acceso estable a derechos, dado que los permisos de estancia de duración más breve afectan la planificación de procesos de integración a mediano y largo plazo.

Características del mercado laboral colombiano: informalidad, segmentación y precarización

El mercado laboral colombiano se caracteriza por una informalidad estructural elevada: según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la tasa de informalidad laboral a nivel nacional se ubicó en torno al 56% en 2023, mientras que para las principales áreas urbanas fue de aproximadamente 43% en el trimestre octubre-diciembre de 2024⁸. Esta informalidad afecta de manera desproporcionada a poblaciones vulnerables, incluyendo jóvenes, mujeres, desplazados internos y, especialmente, migrantes internacionales⁹.

3 <https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2025-2026-0>

4 https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612024000100121

5 <https://www.cancilleria.gov.co/estatuto-temporal-proteccion-migrantes-venezolanos>

6 <https://help.unhcr.org/colombia/regularizacion-para-personas-venezolanas/>

7 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=252136>

8 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

9 <https://investiga.banrep.gov.co/es/espe/espe108>

Para la población venezolana, la situación es aún más crítica: según la encuesta Pulso de la Migración del DANE (2024), el 78% de los trabajadores venezolanos en Colombia se encuentra en condiciones de informalidad, frente a solo un 22% con contrato laboral formal. Además, más del 55% de los/as venezolanos/as ocupados/as trabajan más de 50 horas semanales, superando el límite legal establecido, lo que evidencia condiciones de precariedad laboral extendida¹⁰.

En Colombia, la informalidad implica:



Escasa o nula afiliación a la seguridad social (salud en régimen contributivo, pensiones, riesgos laborales).



Ausencia de protección frente a despidos, enfermedades o accidentes laborales.



Ingresos inestables y frecuentemente por debajo del salario mínimo.

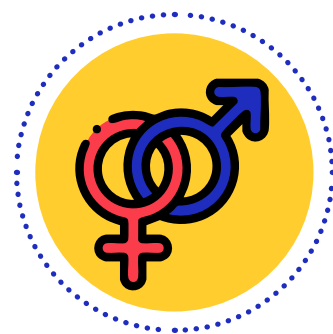


Mayor exposición a explotación y condiciones de trabajo forzoso.

Barreras de género

Frente a las brechas de género y barreras interseccionales, las mujeres migrantes venezolanas enfrentan barreras adicionales que profundizan su vulnerabilidad. De acuerdo con diversos estudios externos¹¹ y los diagnósticos del Proyecto LAZOS¹², las mujeres refugiadas y migrantes presentan tasas de ocupación significativamente más bajas que sus pares hombres y mujeres de las comunidades de acogida, menor acceso a empleos formales y mayor concentración en sectores feminizados, precarios y mal remunerados (trabajo doméstico, servicios personales, cuidados); obstáculos para la convalidación de títulos y el reconocimiento de competencias, a pesar de contar con niveles educativos relativamente altos; y limitado acceso a mecanismos de protección social y alto riesgo de exposición a violencia basada en género.

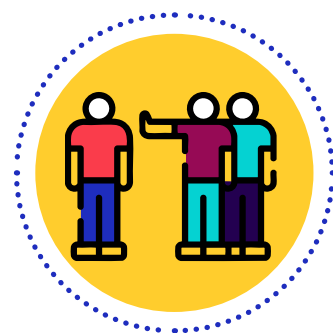
Estas condiciones limitan la autonomía económica de las mujeres migrantes y reproducen dinámicas de exclusión estructural. El Proyecto LAZOS ha incorporado un resultado específico (R3) dedicado a mejorar las capacidades y condiciones de empleabilidad de mujeres migrantes, incluyendo pilotos de inclusión laboral, transferencia de la metodología IMESUN con enfoque de género y desarrollo de guías de orientación laboral y protección social.



Discriminación y xenofobia en el mercado laboral

En Colombia, la discriminación laboral hacia personas venezolanas constituye una barrera transversal que afecta tanto el acceso al empleo como las condiciones de trabajo. Estudios recientes¹³ identifican tres factores principales que impulsan la xenofobia de forma local: la percepción de competencia por empleos, la inseguridad asociada mediáticamente a la migración y la presión sobre servicios públicos. En el ámbito laboral, la discriminación se manifiesta en exclusión de procesos de selección por nacionalidad, contratación en condiciones inferiores a las legalmente establecidas (salarios por debajo del mínimo, ausencia de contratos), estigmatización de trabajadores venezolanos como "competencia desleal" por parte de trabajadores nacionales, y sexualización y acoso hacia mujeres venezolanas en entornos laborales.

Estas dinámicas erosionan la cohesión social y dificultan la integración sostenible, razón por la cual el Proyecto LAZOS ha incorporado campañas de sensibilización, formación en contratación equitativa y recursos dirigidos a empleadores, sindicatos y servicios públicos de empleo para combatir prácticas discriminatorias.



10 <https://www.larepublica.co/economia/ocho-de-cada-10-trabajadores-venezolanos-en-colombia-tienen-empleos-informales-3973594>

11 http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572021000300004

12 <https://www.ilo.org/es/publications/mujeres-refugiadas-y-migrantes-de-venezuela-en-colombia-informe>

13 http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-38412024000200012

Panorama de políticas y programas relevantes

Política migratoria y regularización

Como se mencionó anteriormente, el ETPV constituye el eje central de la política migratoria colombiana hacia la población venezolana, complementado por mecanismos anteriores como el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el PEP para Fomento a la Formalización (PEPFF), que facilitaron la contratación formal mediante acuerdos con empleadores. La política migratoria colombiana se ha caracterizado por un enfoque de protección temporal con horizonte de mediano plazo (10 años), una articulación entre regularización y acceso a derechos (salud, educación, trabajo, servicios financieros) y esfuerzos por documentar y caracterizar a la población migrante mediante registros administrativos¹⁴. No obstante, persisten desafíos en la implementación, particularmente para quienes llegaron después del cierre del ETPV o no pudieron completar el proceso de registro.



Programas de empleo e inclusión laboral

El gobierno colombiano, con apoyo de la cooperación internacional, ha desarrollado diversos programas orientados a la inclusión laboral de población migrante entre los que destacan:

- ▶ **Empléate sin Fronteras** (Prosperidad Social): programa que busca el acceso efectivo al mercado laboral de población migrante venezolana, colombianos retornados y comunidades de acogida mediante proyectos de empleo formal, formación complementaria y certificación de competencias laborales¹⁵.
- ▶ **Empleo sin Fronteras** (Ministerio del Trabajo): plataforma de información y orientación para migrantes, empleadores y prestadores del Servicio Público de Empleo¹⁶.
- ▶ **Certificación: Oportunidades sin Fronteras** (SENA con apoyo de otras agencias del SNU): convocatorias de certificación de competencias laborales virtuales para migrantes y colombianos, facilitando su integración en igualdad de condiciones¹⁷.
- ▶ **Juntos por la Inclusión** (ACNUR, Ministerio del Trabajo, SENA, IFC y aliados): iniciativa lanzada en 2025 para promover la inclusión socioeconómica de personas refugiadas, migrantes y desplazadas internas mediante formación, vinculación laboral y articulación con el sector privado¹⁸.

Estos programas se articulan con los objetivos del Proyecto LAZOS, que ha brindado asistencia técnica para el fortalecimiento de servicios públicos de empleo, el desarrollo de la Caja de Herramientas de Orientación Laboral y la capacitación de orientadores de la Agencia Pública de Empleo del SENA.

Rol de actores clave

El Ministerio del Trabajo es el actor rector de la política laboral y de empleo en Colombia, con competencias en migración laboral, intermediación, formación y protección de derechos laborales. A través del **Servicio Público de Empleo (SPE)**, coordina la oferta de servicios de orientación, intermediación laboral y gestión del empleo para toda la población, incluyendo migrantes y refugiados.

14 <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/grupo-de-gestion-de-la-politica-de-migracion-laboral/pepff>

15 <https://prosperidadsocial.gov.co/sgsp/empleatesinfronteras/>

16 <https://www.mintrabajo.gov.co/web/empleosinfronteras>

17 <https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=7568>

18 <https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=8788>

El Proyecto LAZOS trabajó estrechamente con el SPE para:

	Desarrollar y transferir la Caja de Herramientas de Orientación Laboral para el fortalecimiento de competencias blandas dirigida a orientadores de la Agencia Pública de Empleo del SENA.		Promover la formación en contratación equitativa para operadores del SPE y otros actores institucionales
	Capacitar para la transferencia de la caja de herramientas y brindar formación en contratación equitativa a más de 90 funcionarios de la red de prestadores del Servicio Público de Empleo.		Diseñar el modelo de servicios de empleo para las Casas de Refugio de Colombia y su implementación piloto en Medellín.
	Impulsar el rediseño del sitio web del SPE para mejorar la experiencia de usuario de personas buscadoras de empleo vulnerables y empleadores.		Recomendar sobre servicios de empleo (con enfoque en género y migración) para los municipios de categorías III y IV para acompañarlos en la formulación de sus planes de desarrollo local.
			Llevar a cabo la campaña Entrelazando sobre orientación y sensibilización a empresas para la contratación equitativa de personas migrantes.

El **Servicio Nacional de Aprendizaje** (SENA) es la principal institución de formación profesional del país, con cobertura nacional y una amplia oferta de formación técnica, tecnológica y complementaria. Su Agencia Pública de Empleo (APE) opera como el principal canal de intermediación laboral público.

En el marco del Proyecto LAZOS y otras iniciativas, el SENA ha:

- ▶ Incorporado la metodología de evaluación mediante rúbricas para diagnosticar y medir el avance de sus políticas y servicios hacia la población migrante.
- ▶ Desarrollado la estrategia C-Reconoce para fortalecer el posicionamiento de su servicio de certificación de competencias laborales entre el sector productivo.
- ▶ Implementado la Certificación Mujeres 2023 y 2024, orientada a reconocer competencias de mujeres en regiones con alta presencia migrante.
- ▶ Brindado más de 35.000 orientaciones ocupacionales a personas migrantes (mayoría venezolanas)
- ▶ Generado más de 8.000 empleos para esta población entre 2024 y 2025.

Migración Colombia es la autoridad migratoria nacional, responsable de la admisión, control, regularización y documentación de personas extranjeras. Su rol ha sido central en la implementación del ETPV, el registro biométrico de migrantes y la expedición del PPT¹⁹. La articulación entre Migración Colombia y los servicios de empleo y formación es clave para garantizar que la regularización migratoria se traduzca efectivamente en acceso al mercado laboral formal.

La **Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)** es el principal gremio empresarial del país y ha jugado un rol activo en la promoción de la inclusión laboral de población migrante como parte de su agenda de responsabilidad social y competitividad²⁰. El sector privado colombiano ha participado en:

- ▶ Diálogos sobre contratación equitativa y eliminación de barreras de acceso al empleo.
- ▶ Desarrollo de guías de orientación para empleadores sobre contratación de migrantes.
- ▶ Articulación con programas públicos y de cooperación internacional para facilitar la vinculación laboral.



19 cancilleria.gov.co/estatuto-temporal-proteccion-migrantes-venezolanos?_cf_chl_tk=_mDX3.HPSqNvkPj_mEH6GpY0ctd-c6FxnhmeZQ84tlg-1764272462-1.0.1.1-wU9q3hg3UJQ6VeSpuXxCNKKofoMAuvUozQgcteBmvA

20 <https://www.andi.com.co/Uploads/Paper%20Inclusi%C3%B3n%20Laboral%20a%20Poblaci%C3%B3n%20Migrante%20-%20Junio%202023.pdf>

El Proyecto LAZOS ha promovido espacios de sensibilización con empleadores y ha desarrollado materiales específicos para el sector privado sobre contratación de personas refugiadas y migrantes, en coordinación con el Ministerio del Trabajo y otras entidades.

Las **centrales sindicales colombianas (CGT, CUT, CTC)** han sido actores relevantes en la defensa de los derechos laborales de personas migrantes²¹. El Proyecto LAZOS ha trabajado en el fortalecimiento de capacidades sindicales para:

- ▶ Vigilar condiciones de trabajo decente y prevenir el trabajo forzoso.
- ▶ Promover la afiliación sindical de trabajadores/as migrantes.
- ▶ Impulsar campañas de sensibilización contra la xenofobia y la discriminación laboral.
- ▶ Participar en espacios de diálogo social tripartito sobre migración laboral.

Finalmente, **las organizaciones de la sociedad civil**, incluyendo asociaciones de migrantes, ONG de protección y plataformas de la diáspora venezolana (como Coalición por Venezuela y la Red de Lideresas), han cumplido funciones críticas en:

- ▶ Provisión de información, orientación y acompañamiento a la población migrante.
- ▶ Incidencia en políticas públicas y visibilización de las barreras estructurales.
- ▶ Articulación con organismos internacionales y programas de cooperación.
- ▶ Participación en espacios consultivos regionales (Proceso de Quito, R4V, ERISE).

El Proyecto LAZOS ha promovido la participación de organizaciones de la diáspora en espacios de diálogo y ha apoyado encuentros regionales de lideresas migrantes, fortaleciendo su rol como interlocutoras en la formulación de políticas de integración socioeconómica.

Así, Colombia representa para el Proyecto LAZOS un escenario de alta complejidad y relevancia estratégica no solo por el mayor volumen de población venezolana en la región y un marco normativo de regularización de avanzada (ETPV), sino también por un mercado laboral con informalidad estructural elevada, brechas de género persistentes y dinámicas de discriminación que dificultan la integración sostenible.

El Proyecto se ha insertado en este contexto mediante:

	Fortalecimiento institucional de IFP (SENA) y SPE para incorporar el enfoque migratorio y de género en sus políticas y servicios.		Transferencia de la metodología IMESUN para el desarrollo de capacidades emprendedoras de mujeres migrantes.
	Capacitación de orientadores laborales y desarrollo de herramientas metodológicas (Caja de Herramientas, rúbricas, guías de orientación).		Pilotos de inclusión laboral focalizados en mujeres en situación de vulnerabilidad (casas de refugio).
	Rediseño de plataformas digitales de intermediación laboral con un enfoque diferencial.		Formación en contratación equitativa para actores del mundo del trabajo.
			Articulación con el sector privado, los sindicatos y la sociedad civil para promover entornos laborales inclusivos y combatir la xenofobia.

LAZOS actuó en Colombia como puente entre un marco de regularización relativamente robusto y un mercado laboral que aún presenta barreras estructurales significativas, buscando que la documentación migratoria se traduzca efectivamente en acceso a trabajo decente, protección social y autonomía económica para la población venezolana, con énfasis en mujeres y otros grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

21 [https://www.colombia_Mercado_Laboral_ACNUR_Dic_2020_ESP%20\(1\).pdf](https://www.colombia_Mercado_Laboral_ACNUR_Dic_2020_ESP%20(1).pdf)

► 3. Resultados y contribución del proyecto por niveles

Nivel Macro

En el nivel Macro, la contribución de LAZOS en Colombia resaltó sobre todo a través de su rol como **país pivote en la agenda de interconexión laboral regional y en la generación de condiciones técnicas** para un posible intercambio futuro de información y servicios entre servicios públicos de empleo. El Programa avanzó en la mejora de condiciones habilitantes mediante asistencia técnica específica al SENA y al SPE, en el marco del proceso de interconexión con Ecuador, aunque no logró concretar acuerdos interinstitucionales de intercambio de datos ni el fortalecimiento de un sistema nacional de información sobre integración socioeconómica en Colombia (coherente con el desempeño parcial del Resultado 4 a nivel global).

En particular, Colombia fue el único país que recibió asistencia técnica en el marco de la creación del reconocimiento mutuo de certificados de competencias (R2.P1.2), se apoyó la creación de una Comisión Técnica Binacional SENA-SECAP, se elaboró una hoja de ruta para un futuro esquema de reconocimiento mutuo de certificados expedidos por cada IFP entre Colombia y Ecuador y se impulsó el diseño de un nuevo sitio web del SPE, concebido como condición previa para facilitar la interoperabilidad de sistemas y el eventual intercambio de información. Aunque las barreras jurídicas en protección de datos y las limitaciones tecnológicas impidieron concretar el objetivo original de interconexión de SPE (pero no para el reconocimiento mutuo de competencias entre SENA y SECAP), estos avances posicionaron a Colombia como un referente técnico para esa agenda en el mediano plazo.



Desde la perspectiva de la teoría del cambio, el Proyecto además operó en Colombia como eslabón intermedio entre el nivel institucional (Meso) y las aspiraciones de articulación regional del Resultado 4 con los aprendizajes generados con el SENA y el SPE (en particular en certificación de competencias, orientación laboral y enfoque de género) que alimentan la reflexión técnica sobre estándares y modelos de servicios que la OIT lleva a espacios regionales, aun cuando esos procesos no se tradujeron, durante el periodo evaluado, en reformas nacionales de sistemas de información.

Nivel Meso

En el **nivel Meso**, LAZOS alcanzó en Colombia algunos de los resultados más sólidos del proyecto, articulando de manera directa los Resultados 1 (instituciones de formación profesional) y 2 (servicios públicos de empleo y actores del mundo del trabajo). El país reportó la mejora de **siete servicios y un programa**, lo que lo convierte en uno de los principales contribuyentes al cumplimiento del indicador sobre políticas, programas y servicios mejorados para la integración socioeconómica.

En el marco del Resultado 1 y **el apoyo a los servicios de información y orientación laboral**, el fortalecimiento del SENA fue central. La rúbrica de enfoque migrante aplicada al Servicio de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (ECCL) evidencia mejoras en las dimensiones de “Ruta de empleo” y “Equidad de género”, asociadas al diseño e implementación de la Caja de Herramientas para el fortalecimiento de competencias blandas de la APE SENA (asociado a rutas de empleo) y a las campañas de certificación (“certificatones”) orientadas a toda la población del territorio nacional, incluyendo a migrantes y refugiadas venezolanas. Estos cambios reflejan una mayor integración de la certificación en la oferta pública de formación y empleo, así como una mejor articulación entre el ECCL y la Agencia Pública de Empleo (APE-SENA) mediante modelos de referenciación cruzada.

En cuanto al **Resultado 2 y el fortalecimiento de servicios públicos de empleo y de la gobernanza local**, el Proyecto contribuyó a mejorar de forma tangible la calidad y pertinencia de varios servicios. Por un lado, se elevó la calidad de la orientación laboral del APE-SENA mediante la formación de 54 orientadores en habilidades blandas y la adopción de una caja de herramientas específica para su uso en talleres con personas migrantes y refugiadas. Asimismo, se **consolidó un servicio informativo para PRyM y empleadores**, sustentado en la cartilla “Las PRyM trabajadoras tienen derechos en Colombia” y en la campaña “Entrelazando”, que mejoraron el conocimiento de derechos laborales y de rutas de acceso al

empleo entre personas migrantes y empleadores, con al menos 130 cartillas distribuidas en el periodo. Complementariamente, la Red de Servicio Público de Empleo de Colombia vio reforzados sus estándares de atención a través de acciones de Contratación Equitativa, que formaron a 93 personas en prácticas de no discriminación e inclusión de personas migrantes, diversos municipios de categoría III y IV se favorecieron con la formulación de recomendaciones específicas para la mejora de sus planes de desarrollo locales y el SPE se apoyó en el diseño del modelo de servicios de empleo que se estableció para todas las casas de refugio del país.

Tabla 1. Resultados Colombia nivel Meso

Indicador	Valor reportado en Colombia	Hallazgo
R1.1. IFP que mejoraron su desempeño en alguna dimensión de la rúbrica de enfoque migrante.	1	El SENA mejoró su desempeño en dimensiones clave, incluyendo "Ruta de empleo" y "Equidad de género"
R2.1. Servicios públicos y actores del mundo del trabajo fortalecidos.	3	Fortalecimiento de 3 actores: APE SENA (orientadores), empleadores (campaña "Entrelazando") y el Servicio Público de Empleo (nuevo sitio web)

Fuente: Informe final de seguimiento 2025

Finalmente, la **institucionalización de IMESUN** en tres servicios de desarrollo empresarial en Colombia y la formación de 74 facilitadores (con una mayoría de mujeres) completan el panorama de cambios meso. Estas intervenciones amplían la capacidad del ecosistema institucional para acompañar a personas migrantes (en particular mujeres) en procesos de emprendimiento, contribuyendo a diversificar las rutas de integración económica más allá del empleo asalariado. En conjunto, estas mejoras configuran un cambio institucional que articula formación profesional, certificación, orientación laboral, información sobre derechos y apoyo al emprendimiento, alineado con las metas de los Resultados 1 y 2.

Nivel Micro

En el nivel Micro, asociado a la mejora de capacidades y condiciones de empleabilidad de mujeres refugiadas y migrantes, los resultados los avances en Colombia se observan principalmente en términos de capacidades de mujeres migrantes para el emprendimiento, el acceso a procesos de certificación y la preparación para la inserción laboral, más que en transformaciones plenamente verificadas en condiciones de empleo a mediano plazo.

En materia de **emprendimiento**, el Proyecto apoyó la aplicación de la metodología IMESUN en Colombia, logrando la capacitación de **298 personas**, de las cuales **149 son personas migrantes refugiadas y migrantes y 132 son mujeres**, lo que reflejó un énfasis claro en mujeres venezolanas emprendedoras. La institucionalización de IMESUN en cuatro instituciones en el país y la formación de 74 facilitadores (41 mujeres) refuerzaron la disponibilidad de servicios de desarrollo empresarial con enfoque de género y migración, creando condiciones más favorables para que las mujeres migrantes puedan iniciar, mejorar o expandir sus negocios.

emprendimiento



certificación



En la dimensión de **empleabilidad y certificación**, las “certificatones de mujeres” de 2023 y 2024 permitieron que **210 personas migrantes (206 mujeres)** accedieran a procesos de evaluación y certificación de competencias laborales en nuevos territorios, lo que amplía sus posibilidades de inserción en ocupaciones mejor valoradas y con mayor reconocimiento formal. Asociado a ello, la iniciativa “C Reconoce tu Talento” y los modelos de referenciación entre ECCL y APE-SENA facilitaron que parte de estas mujeres conociera y se inscribiera en los servicios de intermediación laboral del SPE.

Otro eje relevante fue el **pilotaje del modelo de empleabilidad en casas de refugio en Barranquilla y Medellín**, diseñado a petición del Servicio Público de Empleo tras la sanción de la Ley 2215. El proyecto realizó un diagnóstico de la oferta de servicios, caracterizó a las mujeres acogidas y diseñó un modelo de intervención, acompañado de un plan de monitoreo y evaluación. Aunque al cierre del informe la prueba piloto seguía en implementación, la evaluación técnica concluyó que el modelo mostró viabilidad operativa y abrió una ruta innovadora para articular protección frente a la violencia de género con inserción socioeconómica de mujeres nacionales y migrantes.

Tabla 2. Resultados Colombia nivel Micro

Indicador	Valor reportado Colombia	Hallazgo
R3.1. Instituciones que incorporan la metodología IMESUN en su oferta regular de capacitación empresarial.	4	Cuatro instituciones (2 gobiernos locales, 1 empresa, 1 OSC) incorporaron IMESUN en su oferta; se formaron 74 facilitadores
R3.2. Guías y herramientas de orientación laboral y acceso a la protección social desarrolladas o adaptadas.	1	Cartilla de derechos laborales y acceso a servicios de empleo para PRM: “Las PRyM trabajadoras tienen derechos en Colombia”.

Fuente: Informe final de seguimiento 2025

Finalmente, el servicio informativo mejorado y la difusión de la cartilla “Las PRyM trabajadoras tienen derechos en Colombia” contribuyeron a reducir las brechas de información sobre derechos, obligaciones laborales y el acceso a servicios de empleo para mujeres migrantes. Sin embargo, el informe final de resultados subraya que, aunque existen datos puntuales sobre el número de mujeres beneficiarias en certificación, emprendimiento y servicios informativos, todavía es limitada la evidencia sistemática sobre cuántas de ellas han traducido estas mejoras de capacidades en empleos formales, ingresos sostenibles o trayectorias de movilidad social.

En este contexto, se identifica que LAZOS en Colombia realiza una **contribución significativa pero parcial** a nivel Micro, pues amplía el acceso de mujeres migrantes a procesos de certificación, emprendimiento, información y modelos piloto de acompañamiento a la empleabilidad, pero la consolidación de estos avances en términos de empleo decente y medios de vida sostenibles sigue fuertemente condicionada por la informalidad estructural, la discriminación y las restricciones normativas y económicas que exceden la esfera de influencia directa del proyecto.

► 4. Factores incidentes en el logro de los resultados

En cuanto a **factores facilitadores en el logro de los resultados**, en Colombia se vieron fuertemente facilitados por la sólida voluntad institucional y el compromiso total del SENA, reconocido como un referente regional, y de la OIT, quienes trabajaron de manera articulada y con claridad de roles desde el inicio del proyecto. Un factor clave, ampliamente reconocido por los informantes locales, fue la calidad de la asistencia técnica proporcionada por la OIT, que, al aportar su conocimiento técnico internacional, permitió enriquecer las acciones del Servicio Público de Empleo (SPE). La disposición del SENA también facilitó la continuidad de los procesos al contar con personal de planta y al adoptar una estrategia exitosa de apropiación institucional, entendiendo que los fortalecimientos y las herramientas también formaban parte de los procesos internos. Además, a nivel micro, la vinculación de la Secretaría de las Mujeres (de Barranquilla y especialmente de Medellín) fue crucial para lograr la articulación territorial y extender el alcance a otras áreas, como la formación para la terminación de líneas educativas en las mujeres.

A pesar de los avances, la obtención de los resultados se vio **obstaculizada** por importantes barreras sistémicas y de gestión. La principal dificultad institucional identificada fue el limitado involucramiento del Ministerio del Trabajo, pues la reforma laboral y pensional del gobierno de turno complicó una vinculación mayor, junto con las dificultades de articulación con otras instancias. Esta debilidad en la articulación se evidenció también en el freno interno del área de estadística del SENA, lo cual impidió el avance en el fortalecimiento de los sistemas de información (R4), por ejemplo. Además, la alta rotación de funcionarios en el sector gubernamental supuso una pérdida de las capacidades instaladas y obligó a retomar constantemente las conversaciones. A nivel micro, la alta vulnerabilidad de la población objetivo fue un obstáculo recurrente, manifestándose en la inestabilidad y la rotación de las mujeres migrantes en los programas, especialmente en las Casas Refugio, lo que dificultó el seguimiento y la consolidación de los logros. Finalmente, la universidad aliada en el programa de Contratación Equitativa no pudo financiar docentes para continuar ofreciendo el curso a nuevas cohortes, limitando la sostenibilidad de la capacidad adquirida

La Tabla 4 resume los hallazgos más importantes de cada nivel.

Tabla 4. Factores incidentes en el logro de los resultados Colombia

Nivel	Facilitadores		Limitadores	
Macro	✓	▶ Estructura política coherente en materia migratoria ▶ Disposición y voluntad de actores institucionales	✗	▶ Barreras jurídicas y tecnológicas para los procesos de interconexión laboral ▶ Desafíos para el trabajo con sistemas de información (ejm. SENA)
Meso	✓	▶ Voluntad institucional ▶ Calidad técnica y reputación de OIT ▶ Personal constante en el SPE ▶ Procesos anteriores que ya generaban confianza	✗	▶ Dificultad para vincular a otras instituciones clave como Ministerio del Trabajo ▶ Alta rotación personal gubernamental otras instituciones ▶ Desajuste en tiempos del proyecto e instituciones públicas
Micro	✓	▶ Relación de confianza preexistente ▶ Estrategia de apropiación institucional ▶ Alta calidad en la asistencia técnica	✗	▶ Alta rotación de población beneficiaria ▶ Desafíos estructurales en población migrante ▶ Desafíos para trabajar con el sector privado ▶ Desafíos para procesos de seguimiento

Fuente: Informe final de seguimiento 2025

▶ 5. Ruta crítica de Lazos en Colombia

La ruta crítica de LAZOS en Colombia se organiza en torno a la decisión estratégica de aprovechar la ventana abierta por el ETPV para fortalecer el ecosistema de formación, certificación y servicios públicos de empleo, con énfasis en mujeres refugiadas y migrantes venezolanas. A diferencia de otros países, el proyecto optó por anclar su intervención en dos instituciones clave (el SENA y el Servicio Público de Empleo (SPE)) y construir, desde allí, una cadena de cambios que va desde la certificación de competencias y la orientación laboral hasta modelos piloto de empleabilidad para mujeres sobrevivientes de violencia de género y la preparación técnica para una futura interconexión laboral regional.



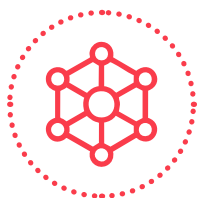
En una **primera fase (2022–2023)**, LAZOS se centró en el diagnóstico y en la creación de condiciones institucionales mínimas. Con el SENA se aplicó la rúbrica de enfoque migrante al Servicio de ECCL, identificando brechas en dimensiones como “Ruta de empleo” y “Equidad de género” y acordando una agenda de mejora. Paralelamente, se apoyó la organización y la mejora de la estrategia del SENA de “C Reconoce tu Talento” y se pusieron en marcha las primeras *certificaciones* dirigidas a la población venezolana, como mecanismo para posicionar la certificación de competencias en la oferta pública de empleo. El Proyecto, además, acompañó la decisión de rediseñar el sitio web nacional y avanzar hacia un modelo de reconocimiento binacional con Ecuador, lo que derivó en

la creación de una Comisión Técnica Binacional SENA–SECAP y en una hoja de ruta para una eventual certificación binacional de competencias laborales.



En la **segunda fase (2023–2024)** se desplegó el núcleo de cambios a nivel institucional. En el SENA, la rúbrica mostró mejoras en “Ruta de empleo” (de 3 a 4) y “Equidad de género” (de 2 a 3), asociadas a la puesta en marcha de modelos de referenciación cruzada entre el ECCL y la Agencia Pública de Empleo (APE-SENA) y al énfasis específico en mujeres migrantes a través de las *certificatones*. Se fortaleció el servicio de certificación como parte de la oferta regular de formación y empleo, y se amplió el acceso de mujeres migrantes a procesos de evaluación y certificación en nuevos territorios. En paralelo, se mejoró el servicio de orientación laboral del APE-SENA mediante la formación de 54 orientadores en habilidades blandas y la adopción de una caja de herramientas específica, y junto con el SPE y Mintrabajo se consolidó un servicio informativo para PRyM y empleadores, sustentado en la cartilla “Las PRyM trabajadoras tienen derechos en Colombia” y en la campaña “Entrelazando”, que alcanzó a un número significativo de empleadores.

En esta misma fase, LAZOS impulsó el componente de desarrollo empresarial a través de la metodología IMESUN. En Colombia, tres servicios de desarrollo empresarial incorporaron IMESUN en su oferta regular, se formaron 74 facilitadores (41 mujeres) y se capacitó a 298 personas, de las cuales 149 son migrantes y 132 mujeres migrantes, creando una masa crítica de mujeres con mejores capacidades para iniciar o mejorar emprendimientos. Complementariamente, la Red del Servicio Público de Empleo reforzó sus estándares de atención mediante acciones de Contratación Equitativa, con 93 personas formadas, y se consolidó el nuevo sitio web del SPE como pieza tecnológica clave para futuras articulaciones nacionales y regionales.



La **tercera fase (2024–2025)** estuvo marcada por el pilotaje de modelos especializados y el avance técnico en la interconexión laboral. A petición del SPE, el Proyecto diseñó un modelo de empleabilidad para mujeres (nacionales y migrantes) usuarias de casas de refugio en todo el país, tomando como referencia las experiencias de Barranquilla y Medellín, y piloteado en Medellín, combinando diagnóstico, diseño del modelo de servicios y un esquema de monitoreo y evaluación que, al cierre del periodo, mostró viabilidad operativa y abrió una ruta innovadora para articular protección frente a la violencia de género e inserción laboral. En paralelo, se consolidaron los productos de asistencia técnica para la interconexión con Ecuador: la Comisión Técnica Binacional SENA–SECAP, la hoja de ruta para el reconocimiento mutuo de las certificaciones expedidas por cada país y el nuevo sitio web del SPE como plataforma preparada para futuros intercambios de información y servicios, aun cuando persisten barreras jurídicas y tecnológicas que impiden concretar la interconexión en el corto plazo.

Esta trayectoria puede sintetizarse en tres momentos bisagra: el primero es la decisión de anclar el proyecto en el SENA y el SPE, reconociendo que, tras el ETPV, las principales oportunidades de cambio pasaban por fortalecer las instituciones responsables de formación, certificación y empleo, más que por crear nuevos dispositivos paralelos. El segundo es la institucionalización de modelos y servicios: la mejora verificable en la rúbrica del SENA, los modelos de referenciación ECCL–APE, la estrategia de “C Reconoce tu Talento”, las *certificatones* de mujeres, el fortalecimiento de la orientación laboral, el servicio informativo y la incorporación de IMESUN en servicios de desarrollo empresarial consolidan un paquete de capacidades que empieza a transformar prácticas cotidianas de atención y acompañamiento. El tercer momento bisagra es la apuesta por modelos piloto con enfoque de género y protección, en particular el piloto en casas refugio, y la profundización de la agenda de interconexión laboral, que muestran una expansión de la lógica del proyecto hacia poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad y hacia la articulación regional.

Leída desde la perspectiva macro–meso–micro, la ruta crítica de LAZOS en Colombia muestra una cadena coherente de cambio: en el nivel Macro (Resultado 4), Colombia se posiciona como país pivote en la agenda de interconexión laboral y en la reflexión técnica sobre certificación binacional y plataformas de empleo; en el nivel Meso (Resultados 1 y 2), se consolidan cambios tangibles en el SENA, el SPE y los servicios de desarrollo empresarial, que mejoran la pertinencia y la capacidad de respuesta del ecosistema institucional; y en el nivel Micro (Resultado 3), se amplía el acceso de mujeres migrantes a procesos de certificación, a servicios de orientación y a oportunidades de emprendimiento, así como a un modelo emergente de empleabilidad vinculado a casas de refugio, sentando bases importantes (aunque todavía parciales) para que estos avances se traduzcan en empleo decente y medios de vida más sostenibles.

► 6. Sostenibilidad y escalabilidad

Por último, la sostenibilidad del Proyecto Lazos en Colombia revela una base institucional robusta, pero con desafíos persistentes relacionados con la financiación y la alta rotación de personal gubernamental. La sostenibilidad del proyecto no se midió solo por el mantenimiento de sus productos, sino por la incorporación de los cambios en la dinámica habitual de las instituciones. La alianza clave con el SENA fue fundamental, ya que su estructura es tan sólida que ha podido integrar los cambios promovidos por el proyecto (como la nueva ruta de atención para migrantes y la estrategia de comunicación "Se reconoce tu talento") sin necesidad de asignar recursos presupuestarios ni personal adicionales. Esta capacidad, instalada en la OIT y el SENA, es vital para la continuidad. Además, se encontró que un factor clave para esta apropiación fue la estrategia de "vender las acciones", lo que aseguró que los fortalecimientos y herramientas tuvieran el sello de la institución y no el del proyecto. Para ello, la ampliación del proyecto hasta 2025 fue crucial, ya que permitió a las entidades públicas consolidar la implementación de las acciones conjuntas y dar seguimiento efectivo a los materiales generados, evitando que se quedaran solo en consultorías teóricas.



No obstante, la continuidad de la respuesta frente a la migración enfrenta serios obstáculos financieros y operativos en Colombia. A pesar de los logros en la integración de procesos, la alta rotación en el sector gubernamental sigue siendo un desafío recurrente, ya que se pierde lo trabajado y las capacidades instaladas, lo que obliga a retomar conversaciones constantemente. También se identificó que, aunque el proyecto generó productos como el curso de Contratación Equitativa, este quedó alojado en una universidad externa, lo que implica que su acceso continuo requiere recursos adicionales que las entidades públicas no siempre tienen, lo que limita la sostenibilidad de esa capacitación. Se subraya, a su vez, la necesidad de una mayor inversión en la caracterización de la población, dado que la cobertura actual del SENA, aunque amplia, es limitada en comparación con el número total de migrantes en Colombia. Finalmente, la movilización de recursos por parte de la cooperación y del sector privado se consideró necesaria para sostener y dar continuidad a iniciativas como la campaña *Entrelazando*.

En términos de **escalabilidad**, el proyecto demostró un alto potencial, apalancado por la estructura del SENA, que tiene la capacidad de llegar a 1.037 municipios del país a través de su red de 118 centros de formación. Los productos desarrollados, como la Caja de Herramientas de orientación ocupacional, fueron diseñados de manera flexible, lo que permite su uso con otros colectivos vulnerables (como migrantes internos o retornados), y potencialmente puede aplicarse en otras instituciones como las Fuerzas Militares, si se amplía el relacionamiento con el Servicio Público de Empleo (SPE). Sin embargo, para escalar de manera efectiva, se encontró que es crucial afinar el modelo mediante la ampliación de ejercicios piloto en municipios más pequeños y en diversos contextos. La capacidad instalada del proyecto, incluyendo el modelo de las Casas de Refugio, también se considera, por gran parte de los informantes locales, una iniciativa con potencial de escalabilidad, ya que se basa en evidencia territorial, aunque requiere recursos periódicos para impulsar su crecimiento.

Finalmente, la **replicabilidad** de las intervenciones del proyecto Lazos es alta, siempre y cuando se aseguren ciertas condiciones mínimas. El modelo del piloto de Casas de Refugio, por ejemplo, fue considerado por los informantes un ejemplo valioso que podría replicarse en otras ciudades e incluso en países como Bolivia o Perú. Se encontró que, para garantizar la replicabilidad de este modelo, es fundamental que el programa esté a cargo de la Secretaría de las Mujeres o una entidad equivalente, que debe delegar a una persona responsable de dar seguimiento continuo a los planes de desarrollo individual y a las alianzas interinstitucionales.

A su vez, a nivel institucional, por ejemplo, la Secretaría de las Mujeres y otros socios adaptaron herramientas específicas del proyecto, como la metodología de la ficha de "caso de éxito", la cual fue reformulada y aplicada a la mayoría de sus programas, lo que demuestra que los aprendizajes son adaptables y flexibles a las necesidades organizacionales. El trabajo del SENA, además, ha sentado las bases para la homologación de certificaciones a nivel regional (como la Comisión Binacional Colombia-Ecuador y la Comisión Tripartita con la OIT), lo que igualmente valida el modelo de certificación de competencias como un tema de política pública replicable.



► www.ilo.org/eval

► www.ilo.org/ievaldiscovery

► To access the full report, please [click here](#)